

# **Bedroht der Zentralismus die Freiheit? Veränderungen des Föderalismus und entsprechende Auswirkungen am Beispiel der Schweiz.**

## **1. Einleitung**

Föderalismus bedeutet Machtaufgliederung durch vertikale Gewaltenteilung mittels Gewährung weitgehender territorialer Eigenständigkeit (Sturm 2010) und bildet damit ein Gegengewicht zu den von Benjamin Constant kritisierten unvermeidlichen Fehlern des Zentralismus: „Grosse Staaten haben grosse Nachteile. Die Gesetze entstehen an einem Ort, der von denen, an denen sie Anwendung finden sollen, so weit abgelegen ist, dass ernste, sich häufende Irrtümer die unvermeidliche Folge dieser Entfernung ist.“

Das Prinzip des Föderalismus gilt nicht nur für grosse Staaten, sondern erhält auch in kleinen und regional und kulturell unterschiedlichen Staaten, wie der Schweiz, eine wichtige Bedeutung: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind“ (Art. 3 BV). Die staatliche Macht wird somit eingeschränkt und auf die Kantone (Gliedstaaten) verteilt, sodass Gesetze an dem Ort entstehen, an dem sie auch ihre angestrebte Wirkung entfalten. Zusätzlich beschränkt der Föderalismus das Staatswachstum und vermeidet zu diesem Zweck Fehler von Überregulierungen oder unnötigen Steuerausgaben, womit die Wirtschaft in einem besseren Wettbewerbsumfeld wachsen kann.

Viele OECD-Staaten sind föderal organisiert, wobei die Gewaltenteilung in der Schweiz so sehr ausgeprägt ist, dass die Schweiz zu einem föderalen Früherkennungssystem (bzw. Forschungslabor) wird und föderale Entwicklungen (im Vergleich zu anderen Ländern) frühzeitig beobachtet werden können. Aus diesem Grund werden in der Folge, am Beispiel der Schweiz, Veränderungen des Föderalismus aufgenommen und mögliche Auswirkungen dargelegt, welche sich in anderen föderalen Staaten womöglich erst in der Zukunft entfalten.

Im Vergleich zu den vertikalen Föderalismusinstitutionen, den Mitwirkungsrechten der Kantone an den Entscheidungen auf Bundesebene, hat die horizontale Kooperation zwischen den Kantonen (Zusammenarbeit der Gliedstaaten) aufgrund ihrer Schwerfälligkeit und ihres technokratischen Charakters lange Zeit eine untergeordnete Rolle gespielt. Problematisch ist, dass die Vorzüge des Föderalismus durch das Wachsen dieser horizontalen Kooperationen bedroht sind. Obwohl der horizontale Austausch der Kantone einst zur Stärkung der Kantone – der Grundbaustein des schweizerischen Föderalismus – gegenüber der zentralen Kontrolle des Staates beitrug, führen diese Mechanismen heute zu neuen Formen zentral getroffener Entscheidungen. Das Erfordernis wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme auf nationalem und internationalem Niveau zu lösen, sowie die Globalisierung führen zu einem Anstieg des Bedürfnisses horizontaler Koordination zwischen

den Kantonen. Ebenfalls sind kleine Kantone aufgrund ihrer Grösse den heutigen Anforderungen zum Teil nicht mehr gewachsen und können die Erbringung mancher Leistungen aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen nicht mehr erfüllen, weshalb sie vermehrt auf horizontale Kooperationen zurückgreifen und diese Umstände „haben zu einer Vielzahl von Koordinationsgremien der Kantone an zentraler Stelle und der Verwaltung insgesamt geführt“ (Bochsler und Sciarini 2006:24).

Diese Zunahme horizontaler Zusammenarbeit und die damit verbundene Koordination an zentraler Stelle wirft ein neues Licht auf die Definition des Zentralismus. Mögliche Veränderungen föderaler Strukturen in der Schweiz, respektive eine Verlagerung der politischen Entscheidungsmacht, sind die Folge und führen die Argumente gegen die „Irrtümer des Zentralismus“, wie sie von Anti-Zentralisten wie Benjamin Constant vorgebracht wurden, in ein neues Zeitalter.

## **2.1 Föderalismus in der Schweiz**

„Der föderale Staatsaufbau, basierend auf dem grundlegenden Organisationsprinzip der Eigenständigkeit der 26 Kantone, bildet auch heute noch eines der Kernelemente der politischen Kultur und des politischen Systems der Schweiz“ (Vatter 2014:446). „Föderalistische Staaten zeichnen sich dadurch aus, dass Gliedstaaten bestimmte Befugnisse zugestanden werden, diese also echte Autonomie innehaben und nicht die gesamte Entscheidungsgewalt beim Zentralstaat liegt“ (Heuberger 2011:82). Diese innere föderalistische Gliederung wird vertikaler Föderalismus genannt. Zur vertikalen Machtteilung gehören die ausgedehnte kantonale Autonomie, die Gleichberechtigung der Kantone und die Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes, die Teilung der Legislative in zwei Parlamentskammern, das Ständemehr, die Standesinitiative, das Kantonsreferendum, die ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung und der Vollzugsföderalismus (Umsetzung der Bundespolitik durch die Kantone) (Vatter 2008:22 und Vatter 2014: 445ff.). Aufgrund dieser umfangreichen vertikalen Machtteilung gilt die Schweiz im internationalen Vergleich deswegen nicht nur als ein Paradebeispiel eines besonders föderalen, sondern auch eines äusserst stark dezentralisierten Staates (Vatter 2008:22). Die beiden Aspekte vertikaler Föderalismus und Dezentralisierung, gemessen am prozentualen Verhältnis der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen bzw. Steuern zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten, sind stark miteinander verbunden. Die hohen Ausgabenanteile von Kantonen und Gemeinden in den einzelnen Bereichen gelten als Evidenz für den Grad hoher föderaler Entscheidungsgewalt und bestätigt die hohe Autonomie der Gliedstaaten, welche ihnen verfassungsmässig zugesprochen wird, auch in der Praxis.

In den letzten Jahren hat sich die Situation nicht geändert: „Im Gegenteil: der Anteil des Bundes an den Gesamteinnahmen der öffentlichen Hand ist von 47 Prozent auf unter 40 Prozent zurückgegangen, vor allem zugunsten der Kantone, die heute mit fast 50 Prozent den grössten Anteil der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben beanspruchen“ (Linder 2005: 152). Ein Vergleich der Erfolgsrechnungen des Bund und der Kantone zwischen 1997 und 2013 unterstützt diese Argumentation (Statistik und Kennzahlen des Bundeshaushalts 1997 bis 2013). Das Verhältnis der öffentlichen Ausgaben scheint sich somit weiter in Richtung einer fiskalischen Dezentralisierung, und damit zu einer noch föderaleren Machtaufteilung, zu verändern.

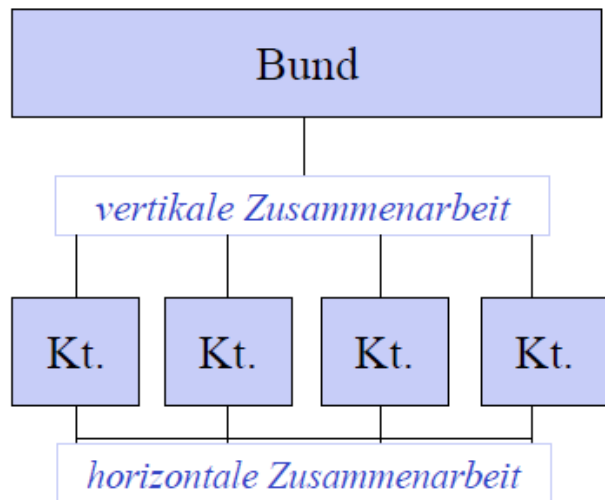
Tabelle 1: Vergleich Erfolgsrechnung Bund und Kantone 1997 bis 2013



## 2.2 Neue horizontale Koordination

„Immer mehr Politikbereiche stehen unter internationalem und europäischem Einfluss, sodass wesentliche Vorentscheide de facto nicht mehr im Bundeshaus unter Einbezug aller Gliedstaaten und politischen Anspruchsgruppen, sondern in Verhandlungen des Bundesrates mit internationalen Partnern fallen“ (Fischer 2005). Zudem „erfordert die wirtschaftliche und gesellschaftliche Realität zunehmend eine Koordination mancher Politiken auf nationalem und internationalem Niveau“ (Bochsler und Sciarini 2006:23). Dieser Bedarf an Koordination „hat zu einer Vielzahl von Koordinationsgremien der Kantone auf verschiedensten Ebenen der Regierung und der Verwaltung geführt“ (Bochsler und Sciarini 2006:24). Diese Form der Koordination und interkantonalen Zusammenarbeit wird horizontale Zusammenarbeit genannt.

Abbildung 1: Mechanismus vertikaler und horizontaler Föderalismus (Bochsler 2009)



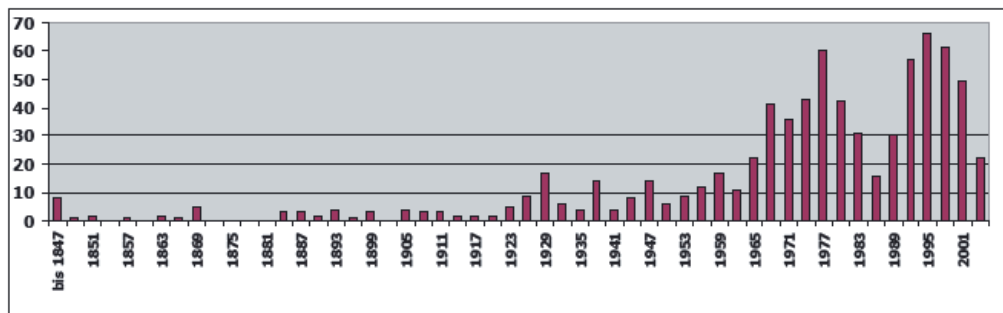
### 2.2.1 Konferenz der Kantone

Eine der bedeutendsten Formen horizontaler Koordination stellt die Zusammenarbeit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) dar. Über sie koordinieren sich die Regierungen der 26 Kantone, um kantonale Interessen auf Bundesebene geeinter vertreten zu können. „Hauptsächlich befasst sich die KdK mit der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Willensbildung im Bund, dem Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone und mit der Aussen- und Europapolitik“ (Internetseite Nr. 1). Davon ausgehend wurde die KdK „von den Kantonen zunächst als Gremium zur Koordination ihrer Position in der Aussenpolitik und als Vermittlerin gegenüber der Landesregierung betrachtet „(Minger 2004, 8ff.). „Inzwischen hat die KdK ihr Handlungsfeld auch auf andere transversale Themen ausgeweitet – so war sie etwa wesentlich an der Neuordnung des Finanzausgleiches und der Aufgabenverteilung beteiligt“ (Bochsler und Sciarini 2006:25).

### 2.2.2 Konkordate

Eine weitere Form der horizontalen Zusammenarbeit sind interkantonale Verträge, welche mit dem Zweck gegründet werden, den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen oder die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Kantonen zu fördern: „Immer öfter schliessen Kantone in der Politikkoordination oder im Vollzug Vereinbarungen ab, sogenannte Konkordate“ (Bochsler und Sciarini 2006:24). „Bis heute ist die Anzahl der Konkordatstitel auf rund 760 angewachsen“ (Bochsler und Sciarini 2006:29ff.) und ist ansteigend.

Abbildung 2: Konkordate nach Gründungsjahr (Bochsler und Sciarini 2006:29)



Diese Konkordate „werden vermehrt zentral organisiert“ (Bochsler und Sciarini (2006:29ff.)). Seit 2004 besitzt die Bundesversammlung mit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (Art. 48a, Abs. 1b BV) zudem die Möglichkeit, Konkordate für alle Kantone allgemein verbindlich zu erklären. Beispielsweise wird so im Bildungsbereich mit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Bildungskonkordaten eine umfassende Koordination erreicht (Art. 62 Abs. 4 BV). „Bedingung für die Beitrittsverpflichtung durch die Bundesversammlung ist hier, dass mindestens die Hälfte der Kantone das Konkordat ratifiziert hat und eine Beteiligungspflicht weiterer Kantone verlangt“ (Bochsler und Sciarini 2006:36). Ergänzt wird die Allgemeinverbindlichkeitserklärung durch die Möglichkeit zur Zentralisierung der Kompetenz beim Bund, falls es den Kantonen nicht gelingen sollte, sich auf ein Konkordat zu einigen (Bochsler und Sciarini 2006:37).

## 2.3 Auswirkung auf den Föderalismus

### 2.3.1 Zentralisierung und Professionalisierung der Kantonsinteressen

Wie gezeigt wurde, dürfte sich die Bedeutung der umfassenden regionalen und nationalen Konkordate durch das Entstehen neuer Konkordate noch weiter verstärken. Zudem arbeiten seit Juni 2008 verschiedene interkantonale Regierungs- und Direktorenkonferenzen sowie Institutionen aus deren Umfeld zentral im Haus der Kantone in Bern zusammen (Internetseite Nr. 2), damit sie Synergien schaffen und einfacher und unkomplizierter zusammenarbeiten können. Die verschiedenen Konferenzen führen im Haus der Kantone in Bern eigene Sekretariate (Heuberger 2001:82). „Die Mietkosten für das Haus der Kantone in Bern betragen 1,7 Millionen Franken jährlich. Dazu kamen einmalige Ausgaben von 6,5 Millionen. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) beanspruchte 2008 13,6 Vollzeitstellen, die Erziehungsdirektorenkonferenz 40,5, die Finanzdirektorenkonferenz 2,4, die Gesundheitsdirektorenkonferenz 10, die Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz 2,7 und die Sozialdirektorenkonferenz 6,5 Vollzeitstellen“ (Möckli 2009:10). Mit dem Bau des Hauses der Kantone haben sich die Regierungskonferenz und die Direktorenkonferenzen stärker professionalisiert und setzen ihre Ressourcen an einer zentralen Stelle ein: „Das Projekt

„Haus der Kantone“ sieht vor, dass die entsprechenden Sekretariate ausgebaut und in Bern zentralisiert werden; dies im Unterschied zu heute, da sich die Sekretariate dezentralisiert in verschiedenen Kantonsverwaltungen befinden“ (Bochsler und Sciarini 2006:26). Konkordate führen deshalb bewiesenermassen zu einer Zentralisierung der Entscheidungen.

### **2.3.2 Funktionsverlust Parlamente**

„Die interkantonale Zusammenarbeit war und ist in der föderalistischen Schweiz von grosser Bedeutung“ (Uhlmann und Zehnder 2011:11). Wie gesehen wurde, nimmt die interkantonale Zusammenarbeit aufgrund verschiedener Ursachen zu. Dies ist demokratietheoretisch problematisch, da Konkordate ausschliesslich ein Produkt der Exekutive sind. „Die Entscheidungsmacht verlagert sich dadurch weg von der Legislative zur Exekutive, denn die Parlamente können die ausgehandelten Verträge jeweils nur noch genehmigen oder ablehnen, sie können jedoch kaum Einfluss auf den Vertragsinhalt nehmen“ (Thönen 2009:23). Im Extremfall, d.h., wenn dies 18 Kantone beantragen, wird die Mitarbeit in einem Konkordat, wie bereits oben bereits dargelegt wurde, für allgemeinverbindlich erklärt und die Bundesversammlung entscheidet, anstatt eines kantonalen Parlaments. Ein Konkordat gilt dann für alle Kantone, auch für jene, die einen Beitritt nicht beabsichtigen oder sogar ablehnen (Steinlin 2011:35). Dies bedeutet für die Legislative ebenfalls einen Verlust der Entscheidungsmacht. Somit erleiden kantonale Parlamente durch die Professionalisierung und die Interkantonalisierung einen Funktionsverlust, da sie von diesem Prozess ausgeschlossen sind.

### **2.3.3 Funktionsverlust Gemeinden**

Die Finanzautonomie ist die Befugnis der Gebietskörperschaften der drei Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden), ihre Aufgaben im Prinzip eigenständig zu lösen und die zu deren Finanzierung notwendigen Steuern und Abgaben selber zu erheben (Internetseite Nr. 3). Wie auch die Kantone, haben Gemeinden in der vertikalen Dimension ihre eigenen Zuständigkeitsbereiche. Der interkantonalen Zusammenarbeit haftet jedoch der Vorwurf des Demokratiedefizits im Bereich der Gemeinden an (Boegli 1999). Durch die Allgemeinerklärung kann ein Kanton nicht nur zum Beitritt verpflichtet werden, sondern führt auch dazu, dass Bereiche, in welchen Gemeinden beteiligt sind, neu nur noch von den Kantonen koordiniert werden können und die Stimme der Gemeinden aussen vor bleibt. „Die Bedingungen werden also nicht von derjenigen politischen Ebene ausgehandelt, welche die Leistung erbringt und finanziert“ (Heuberger 2009). Dies widerspricht dem System der Finanzautonomie.

### **2.3.4 Machtverlust kleiner Kantone**

Da kleine Kantone die Erbringung mancher Leistungen mit ihren Ressourcen nicht mehr erfüllen können, greifen diese auf horizontale Kooperationen zurück. Durch diese Entwicklung geben kleine Kantone einen Teil ihrer Autonomie ab. Hinzu kommt, dass sich grosse und finanzstarke Kantone in dieser Kooperation aufgrund ihrer Ressourcen besser gegen finanzschwache Kantone durchsetzen können, weshalb kleine Kantone gezwungen sind, den grossen Kantonen zu folgen.

### **3. Fazit**

Wie gesehen wurde, ist der Föderalismus in der Schweiz ein Kernelement der politischen Kultur und gibt den Kantonen weitgehende Eigenständigkeit, womit Gesetze an jenem Ort erstellt werden, an welchem sie Anwendung finden. In der vertikalen Dimension gibt es eine breite Palette von Möglichkeiten zur Mitwirkung der Gliedstaaten auf Ebene des Bundes, wie beispielsweise der Mitwirkung im vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren, der Standesinitiative, dem Kantonsreferendum und dem Vollzugsföderalismus. Anhand der fiskalischen Dezentralisierung wurde ersichtlich, dass den Kantonen ein grosser Anteil der Gesamteinnahmen der öffentlichen Hand zugutekommt (47 Prozent). Das bedeutet, dass den Kantonen nicht nur institutionell, sondern auch finanziell, viel Macht gegeben wird. Diese Machtaufteilung leistet einen wesentlichen Beitrag zu einem effizienteren Ressourceneinsatz staatlicher Mittel, da eine bessere Allokation erreicht wird, als wenn Gelder zentral ausgegeben werden. Durch den effizienteren Ressourceneinsatz werden weniger staatliche Mittel benötigt und weniger Steuern erhoben. Eine tiefe Steuerbelastung (neben tiefen Gebühren und Abgaben) macht ein Land attraktiv und sichert Arbeit und Wohlstand. Der Föderalismus beschränkt damit das Staatswachstum und vermeidet Fehler von Überregulierung und unnötigen Staatsausgaben.

Der Föderalismus, respektive die Dezentralisierung, befindet sich aber, durch die Veränderung auf der horizontalen Dimension, im Wandel. Wesentliche Vorentscheide werden nicht mehr unter Einbezug aller politischen Anspruchsgruppen gefällt, sondern in Verhandlungen des Bundesrats mit internationalen Partnern. Insgesamt führen das Erfordernis wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme auf nationalem und internationalem Niveau zu lösen, die Globalisierung, sowie die Überforderung kleiner Kantone, zu einer zentral koordinierten Zusammenarbeit der Gliedstaaten. Diese Zentralisierung zeigt sich auch in den wachsenden Konkordaten und Konferenzen, welche an zentraler Stelle im Haus der Kantone in Bern organisiert werden. Zudem werden dort Stellen einrichtet und Ressourcen eingesetzt, um diese zentrale Zusammenarbeit zu fördern. Diese Zentralisierung der Entscheidungskompetenz trägt, wie gesehen wurde, zu einem Funktionsverlust der kantonalen Parlamente, einem Verlust der Kantons- und

Gemeindeautonomie und Machteinbussen kleiner Kantone bei, womit sich die Machtaufteilung im Schweizer Föderalismus verändert.

Damit führen aktuelle Veränderungen innerhalb des Föderalismus zu einem Effekt entgegen den ursprünglichen Errungenschaften des Föderalismus: Regionale Kompetenzen gehen verloren und eine effiziente Ressourcenallokation wird verhindert. Das Staatswachstum wird nicht mehr im Zaum gehalten, sondern sogar, durch den Einsatz neuer zusätzlichen Ressourcen zur Aufrechterhaltung von Koordinationsstellen, gefördert. Auch die Überregulierung wird nicht weiter verhindert, da Kantone Regulierungen übernehmen müssen, wenn diese in Konkordaten (horizontale Vereinbarungen) gefällt wurden. Somit dürfte das Aufkommen horizontaler Kooperationen in Zukunft zu neuen unvermeidlichen Irrtümern zentral gefällter Entscheidungen kommen, welche die Freiheit bedrohen und vor welchen bereits Benjamin Constant gewarnt hatte.



## Literaturverzeichnis

Bochsler, Daniel. 2009. Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Cooperate with Each Other, *Regional and Federal Studies* 19(3), S. 349–370.

Bochsler, Daniel, Sciarini, Pascal, 2006, Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, *LeGes* 2006/1, S. 23-41.

Boegli, Laurence .1999. Les concordats intercantonaux - quels enjeux pour la démocratie. *Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP*, N°12/99, janvier 1999.

Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 1999. (Stand am 14. Februar 2015); SR 101

Fischer, Alex, Sciarini, Pascal. 2004. Wozu dient eigentlich der Ständerat? *Tages-Anzeiger* 5. Mai 2004.

Linder, Wolf. 1999. *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern.

Linder, Wolf. 2005. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse und Perspektiven* (2. Aufl.). Bern.

Minger, Thomas. 2004. Die Geschichte der Konferenz der Kantonsregierungen, in: *Konferenz der Kantonsregierungen* (Hg.), 10 Jahre Konferenz der Kantonsregierungen 1993–2003. Standortbestimmung und Ausblick, Bern.

Sturm, Roland. 2010. *Föderalismus: Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Thönen, Sarah. 2009. *Zentralisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen Vor- und Nachteile der föderalen Aufgabenteilung – mögliche Zentralisierungsmodelle*. Masterarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA).

Vatter, Adrian. 2014. *Das politische System der Schweiz*. Stuttgart. UTB GmbH  
1. Internetseite. Konferenz der Kantone. <http://www.kdk.ch/de/> (zuletzt geöffnet am: 11.6.2015).

2. Internetseite. Haus der Kantone. <http://www.haus-der-kantone.ch/de> (zuletzt geöffnet am: 11.6.2015).

3. Internetseite. Eidgenössische Finanzverwaltung EFV.  
[http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/finanzausgleich.php](http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php) (zuletzt geöffnet am: 11.6.2015).